Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Defensie
De Minister van Defensie
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Datum 4 juni 2015
Betreft Tussenrapportage onderzoek integriteit aanbesteding en inhuur bij IT-projecten

Zeer geachte minister Hennis-Plasschaert,

U gaf ons opdracht onderzoek te doen naar de vraag of de integriteit in de organisatie van het ministerie van Defensie in het geding is door de manier waarop het ministerie omgaat met commerciële partijen op het gebied van IT. Zoals aangegeven in het Plan van Aanpak dat wij u stuurden, geven wij hierbij graag een tussentijdse rapportage. Daarin gaan wij kort in op de door ons gehanteerde werkwijze en op de werkzaamheden tot dusver. Het is nog te vroeg om bevindingen en conclusies te formuleren. Wel geven wij in deze tussenrapportage enkele zaken aan die ons in de eerste fase van het onderzoek zijn opgevallen.

Werkwijze van de commissie en werkzaamheden tot dusver

In de eerste fase van het onderzoek hebben wij veel documenten, e-mails en nota's bestudeerd. Over het onderwerp – integriteit bij aanbesteding en inhuur bij IT-projecten – is zeer veel materiaal voorhanden. Het gaat zowel om interne documenten en eerdere onderzoeksrapporten, als om externe stukken. Het bestuderen van al het schriftelijke materiaal is nog niet afgerond, omdat in gesprekken die wij voeren regelmatig nieuwe stukken worden genoemd die vervolgens door ons moeten worden bestudeerd.

Bij het voeren van gesprekken volgen wij de zogenaamde sneeuwbalmethode. Die houdt in dat wij op basis van beschikbare informatie zijn gestart met enkele gesprekken. Informatie die in die gesprekken naar voren kwam, en namen die werden genoemd, leverden nieuwe interviewverzoeken op. Dit principe hanteren wij in elk gesprek. Met behulp van deze voortrollende gespreksronde gaan wij steeds verder de diepte in en wordt een breed inzicht verkregen in de bestaande problematiek. Uiteraard blijven wij ons hierbij beperken tot het IT-domein. Tot heden hebben wij ruim 40 gesprekken gevoerd.

Een ander onderdeel van onze werkwijze is het openstellen van een beveiligd e-mailadres. Op dit e-mailadres, dat alleen kan worden ingezien door leden van de commissie, kunnen defensiemedewerkers melding maken van vermoedens van niet-integer handelen bij aanbestedingen en inhuur bij IT-projecten. Zaken die op het e-mailadres worden gemeld nemen wij in onderzoek.

Onderdeel van het onderzoek is ook het maken van een beknopte internationale vergelijking, om waar mogelijk lessen te leren van ervaringen in andere landen. Daarbij richten wij ons vooral op de systematiek rond melden en op de manier waarop andere landen omgaan met aanbestedingen op het terrein van IT.

Integriteit en melding maken van niet-integer gedrag: enkele zaken die ons opvallen

De reikwijdte van onze onderzoeksopdracht is beperkt tot inkoop en aanbestedingen in het IT-domein. Niettemin is de casuïstiek die wij in onderzoek hebben zeer divers. Wij onderzoeken alle zaken uitvoerig. Zoals al aangegeven, is het nog te vroeg om uitspraken te doen. In deze tussenrapportage willen wij wel een aantal zaken benoemen die ons opvallen en die door ons in de komende periode nader zullen worden onderzocht. Uiteraard zullen wij in onze eindrapportage waar mogelijk adviezen ter verbetering aanreiken.

Melden
Er zijn bij het ministerie van Defensie veel plekken (functionarissen en organisatieonderdelen) waar meldingen van niet-integer gedrag kunnen worden gedaan. Er zijn veel mensen betrokken en het is niet altijd duidelijk wie de leiding heeft bij de behandeling van de melding. Bovendien worden meldingen op verschillende manieren behandeld. Ervaringen met het gebruik van het digitale meldsysteem Melding Voorval (MVV) zijn wisselend: sommigen oordelen positief, anderen negatief. Mogelijk is er achterstallig onderhoud ten aanzien van de manier waarop de organisatie omgaat met integriteitkwesties. In dat geval zullen wij dat opsporen, benoemen, en waar mogelijk zullen wij aanbevelingen doen ter verbetering van de meldpraktijk en de behandeling van meldingen.

Inhuur externe medewerkers en reservisten
Het is voor de Defensieorganisatie niet meer mogelijk om zonder hulp van het bedrijfsleven de eigen IT-dienstverlening te verzorgen. Naast inhuur van medewerkers van IT-bedrijven worden ook reservisten ingezet om IT-diensten te verzorgen. Dit laatste gebeurt met name in uitzendgebieden. Deze afhankelijkheid van het bedrijfsleven is een uitgangspunt in ons onderzoek. De ontstane situatie vraagt om integere dienstverlening en stelt bijzondere eisen aan de kant van opdrachtgever én opdrachtnemer om belangenverstrengeling te voorkomen. Waar dat niet gebeurt kan de nationale veiligheid immers in het geding zijn. Wij zullen – waar nodig – met voorstellen komen om de veiligheidsaspecten van de inzet van externe medewerkers verder te waarborgen. Waar mogelijk zullen wij hierbij gebruik maken van te leren lessen uit de eerder genoemde internationale vergelijking.

Sourcing van IT-diensten
Binnen het ministerie van Defensie wordt al ruim vijftien jaar gesproken over de vraag of het wenselijk is IT-diensten geheel of gedeeltelijk te outsourcen. Kern van de discussie is de mate waarin deze diensten veilig en integer kunnen worden uitgevoerd door marktpartijen. Een samenvattend overzicht van deze discussie zal onderdeel uitmaken van onze eindrapportage. Daarbij zullen wij ook onze appreciatie geven over de huidige stand van zaken in de besluitvorming.

Inkoop van IT-dienstverlening
De dossiers over aanbestedingen voor IT-dienstverlening en de gesprekken met veel betrokkenen bij het inkoopproces van IT-dienstverlening geven ons goed zicht op de verwerving in het IT-domein. Het is nog te vroeg om onze bevindingen terzake te presenteren. Duidelijk is echter al wel dat er aanpassingen mogelijk zijn om een integere werkwijze beter te borgen. Naar ons idee zullen onze aanbevelingen uw ministerie kunnen helpen de verwervingsprocessen te vereenvoudigen en te versnellen.
Ons valt bovendien op dat het toezicht op de interne naleving van afspraken rond verwerving van IT-dienstverlening nogal versnipperd georganiseerd is. Dat lijkt niet wenselijk. Wij zullen ook op dit vlak met een advies komen.

Vooruitblik: eindrapportage

Voor de komende periode staan nog veel gesprekken gepland. In onze eindrapportage zullen wij ingaan op de bevindingen op een aantal deelonderwerpen:

1. Wordt er door medewerkers van het ministerie van Defensie, of door medewerkers die (extern) door Defensie zijn ingehuurd, in de omgang met commerciële partijen op het gebied van IT gehandeld in strijd met wet- en (interne) regelgeving?
2. In hoeverre kan er voordeel zijn voor medewerkers en/of commerciële partijen bij een dergelijke handelswijze?
3. Wat zijn de achterliggende oorzaken van de omgangswijze?
4. Is er sprake van een praktijk waarbij binnen het IT-domein nauwe banden met commerciële partijen ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van contractvorming bij en de positionering van extern ingehuurde medewerkers?
5. In hoeverre worden daarbij ongewenste beïnvloedingsstrategieën gehanteerd door commerciële partijen in de IT-sector?

Conform uw verzoek zullen wij op basis van de bevindingen conclusies en aanbevelingen formuleren. Naar het zich nu laat aanzien zullen wij aanbevelingen doen over de manier waarop het ministerie het doen en behandelen van integriteitsmeldingen heeft georganiseerd en over de werkwijze bij aanbestedingen in het IT-domein. Deze voorstellen op systeemniveau zullen wij zo concreet mogelijk maken in de vorm van stappenplannen en/of stroomschema's.

Naar wij nu aannemen kunnen wij onze eindrapportage in oktober afronden, zeker als iedereen zo goed en open blijft meewerken aan de gesprekken en wij benodigde gegevens vlot kunnen raadplegen. Het moment van afronden is uiteraard ook afhankelijk van eventuele nieuwe zaken die in de gesprekken nog opkomen.

Hoogachtend,

Koos van der Steenhoven